

# 英国における地方自治体社会福祉部の 組織構造の再構造化に関する一考察

—コベントリ市社会福祉部を素材として—

津 崎 哲 雄

## 目 次

- 1 序
- 2 シーボーム再編成と地方自治体社会福祉部の組織構造
  - (1) シーボーム報告の構想
  - (2) 1970年地方自治体社会福祉法の実施
  - (3) 地方自治体社会福祉部の組織構造の二つのモデル
  - (4) 1970年代初頭における他分野の二つの再編成の影響
- 3 地方自治体社会福祉部における再構造化のパターン
  - (1) 社会福祉部組織構造の再構造化を促した諸要因
  - (2) 社会福祉部組織構造の再構造化のパターン
- 4 コベントリ市社会福祉部の再構造化構想
- 5 結語
- 註

## 1 序

1978年英国ソーシャルワーカー協会年次総会において、「現在の地方自治体社会福祉部の組織構造は、ソーシャルワーク実践にとって有害であり、もっとソーシャルワークの本質と矛盾しない別の組織構造が導入されるよう真剣な検討がなされるべきである」という決議が、満場一致で行われた<sup>1)</sup>。このことは、1970年代における英国の地方自治体社会福祉の問題の所在を最も的確に表現していた。1948年以降1970年まで続いたクライアント集団別に特殊専門化された地方自治体部局構造は、1971年のシーボーム再編成により単一の新しい地方自治体社会福祉部 (local authority social services department SSD) に統合され、それが今日に至るまで社会福祉サービスの実務機関の中核的役割を担っている。ところが、地方自治体社会福祉部の組織構造は、1971年にかなり性急に造り上げられたことから生じる諸矛盾の顕在化に加えて、70年代の様々な社会的、経済的、専門職的諸変化に直面して、70年代末には新設当初の組織構造では、住民の社会福祉ニーズに的確に対処することが出来ないということがしだいに明確になっていった。わが国とは違って、地方自治体社会福祉部の果たす役割が社会福祉サービスの

量的、質的水準のほぼ全てを左右している英国においては、この地方自治体社会福祉部の組織構造がどのようになっているかということは、決定的に重要である。ある意味において、英国の社会福祉サービス発展の歴史は、少なくとも第2次大戦以降では、地方自治体における社会福祉サービス関連部局の組織構造の発展と同一視できるといっても、過言ではないであろう。それほど、社会福祉サービスの水準は、その実施機関の専門職性を端的に表現する機関組織構造の在り方と密接に関連しているのである。

本稿は、上記の英国ソーシャルワーカー協会の決議に見られるような地方自治体社会福祉部の組織構造の不備欠陥を克服解消すべく、1980年代に試みられて来た英国（イングランドとウェールズ）の地方自治体社会福祉部による組織構造の再構造化（restructuring of SSD organisations）の概要を検討し、英国社会福祉制度の一側面に対する理解を深めんとするものである。

## 2 シーボーム再編成と地方自治体社会福祉部の組織構造

### (1) シーボーム報告の構想

1968年7月に刊行されたシーボーム報告<sup>2)</sup>は、従来の特殊専門分化した諸サービスを統合する地方自治体社会福祉部の設置を勧告した。同報告の第7章にある地方自治体社会福祉部に関する記述によれば、統合された社会福祉部設置を勧告する理由は、以下のものであった——すなわち、社会的ニードは複雑で、満足 of いくような形で分離することが出来ない of、諸サービスは統合されなければならない。単一の部局にすれば、諸サービスへの接近がより容易になり、しかも小規模の諸部局を統合すれば、より大規模な予算の獲得が可能になる。さらに、効率（支出とサービス水準の関係）についての調査研究や施策立案が、促進されることになる。そして、第7章の末尾には、新たな地方自治体社会福祉部に併合すべき諸サービスとして、既存のもののうち、児童ケアサービス、国家扶助法に基づく福祉サービス、教育福祉と児童ガイダンス、保健部が提供するホームヘルプ・サービス、成人訓練センター、保育所、精神衛生およびその他のソーシャルワーク・サービス、それに若干の住宅部が提供する社会福祉事業、があげてある。

1971年に実施される時点で、教育福祉と児童ガイダンスや住宅福祉は新設社会福祉部の機能からは除外されたが、シーボーム報告には「新設社会福祉部が既存の地方自治体各部局の業務を十分に越える範囲にまで拡大された諸業務を担当するであろう」(para.168)と言及されていた。この表現は上記のサービスの羅列表記と共に考慮されて、2つの全く異なった解釈を生み出した。一つは政府の解釈で、既存の諸サービスの再編成を勧告しているとだけ受取るものであり、他方はシーボーム報告を社会福祉サービスの提供に新たな基盤と哲学を与えるものと見る多くの関係者達の解釈であった。後者の立場は、キルブランドン報告<sup>3)</sup>に基づいた一貫性のあるスコットランドの再編成(社会福祉の促進、金銭の提供、保護観察の統合)に比べて、諸側面で徹底

しなかったシーボーム再編成の欠陥部分を補強しようという見込みを考えていたからであろう。

第9章では、地方自治体社会福祉部の組織構造の在り方についてふれている。シーボーム委員会のこの領域における貢献は、地区事務所 (area office) や助言・情報センターの設置、居住施設の増設を勧告したことであった。しかし、同委員会は統合された部局の設置を正当化するために用いたクライアントのニーズの分割出来ない性格 (indivisibility) が社会福祉部の組織構造にいかなる意味を持つのか、十分には考慮しなかった。新設の地方自治体社会福祉部に法的基盤を与えるために、シーボーム委員会は従来の児童部 (local authority children's department) で行われていたやり方を概ね踏襲するよう提案した。すなわち、法律に基づく委員会—社会福祉委員会—の設置と法律に基づく主務部長 (chief officer)—社会福祉部長—の任命である。さらに、児童部で行われていたように、主務部長の任命に先立って担当大臣の承認が必要とされていた。最終的に、シーボーム報告における諸勧告のほとんどは、1970年地方自治体社会福祉法 (Local Authority Social Services Act 1970) によって法制化され、1971年4月1日より実施されることとなった。

## (2) 1970年地方自治体社会福祉法の実施

シーボーム委員会の委員の一人であったピーター・レナードは、地方自治体社会福祉法について次のように述べている。「本法はシーボーム報告で表明された諸期待に沿った新たな社会福祉サービスのために大雑把な枠組みを提供するにすぎない。本法自体としては、社会福祉サービスをかつてなかったほど官僚的かつ疎遠なものにする可能性をもっているし、救貧法 (Poor Law) の幽霊を決して絶滅出来ないかもしれない。本当に新しい社会福祉サービスが創造されるかどうかは、どの程度社会福祉部の組織構造の枠組みが根源的な変革が起きるのを可能にするようなコミュニティの諸資源を動員する手段として見られうるか、ということにかかっている<sup>4)</sup>。」この発言は、地方自治体が直面する挑戦を的確に要約している。すなわち、新設社会福祉部が住民の福祉に貢献しうるかどうかということは、かなり社会福祉部の組織構造の在り方に依存しており、それゆえに、各地方自治体がいかなる組織構造を構築するかという問題は、極めて重大であった。

多くの地方自治体社会福祉部は、1971年1月1日から4月1日までの間に設置されたのであるが、新任の部長は一般に数か月前に任用されていた。彼等が新設予定の社会福祉部の組織構造を社会福祉委員会に勧告する時間的余裕は非常に短かった。組織構造が承認されるまで、新設社会福祉部のその他の職員任用は出来ないで、この重要な作業は比較的孤立した状況下に行われざるを得なかった。シーボーム報告が社会福祉部は新たな地方自治体部局であるべきであると強調したので、殆どの地方自治体は古い組織構造を放棄した。僅かな地方自治体では、徐々に変化させるアプローチを採用し、従来の諸部局を新設社会福祉部の下位セクションとし、将来的に新設部局としての体裁を完成させようと試みていた。しかし、古い組織構造がなくなるとすれば、何かがそれに代わるものとならなければならなかった。シーボーム報告は明確に

統合された部局を要請していたが、管理運営できる適正な規模のセクションに分けられなければ、新設社会福祉部の管理運営は不可能であった。

### (3) 地方自治体社会福祉部の組織構造の二つのモデル

管理運営が可能な適正な規模のセクションを構想するに際し、二つのモデルが支配的であった<sup>9)</sup>。先ず第一は機能に基づく (functional) 組織構造であり、フィールドワーク、居住施設ケア、デイケア、在宅サービスというような機能別に下位セクションを組織するものである (図1—(1)参照)。ほとんどの地方自治体社会福祉部は、このモデルを採用した。こうした機能別組織構造は、シーボーム報告の諸勧告のいくつかを実現するのに役立った。フィールドワークを他の諸サービスから分離することは、諸サービスへの接近を容易にしたり、訪問して「ノックすべき扉が一つであること」を実現する地区事務所の発展に適していた。統合は、他では難しくても、少なくともフィールドワーク部門内においては追求され得ることであった。精神衛生福祉主事、社会福祉主事、児童主事をソーシャルワーカーと呼びかえることは、全般的にワーカーたちをこれまでとは違った机や事務所に配置変えしたり、ケースの割当てを全体としてやり直すこととともに、少なくとも旧体制を崩壊させ、新たな秩序を植えつける混沌状況を作り出すことに、大いに影響を与えた。しかしながら、こうして機能別に組織された社会福祉部の殆どにおいては、分かれている諸部門を統合する2次的調整構造の必要性については、十分に認識されてはいなかった。

少数の地方自治体社会福祉部では、地理的 (geographical) 組織構造を採用した。その目的は、可能な限り全てのサービスを地域に密着したものとし、より低い職階において様々な諸機能間に管理運営上の連携を造りだすことであった (図1—(2)参照)。こうした組織構造も、地域にある地区事務所やジェネリック・フィールドワーク・チームという理念と完全に合致するものであった。「エリア」という概念は各地方自治体社会福祉部ごとに様々な意味に理解された。イズリントンでは、それは人口2万人を意味していたし、もっと少ない人口を意味する人口密度の高い地域もあった。逆に地方部では、地区事務所の所管人口が7万人あるいはそれ以上のところも珍しくなかった。地域住民の利用し易さよりも、ジェネリック・サービスを提供することができ、しかも独自のアイデンティティを発展させうるもので、管理運営に適した規模のフィールドワーク事務所を設置することが、多くの場合より強く考慮されたのである。

### (4) 1970年代初頭における他分野の二つの再編成の影響

以上のようにかなり性急に設置されたシーボーム報告に基づく地方自治体社会福祉部の在り方に、さらに影響を及ぼしたのは1972年地方自治体 (再編成) 法 (Local Government Act 1972) および1973年国営保健医療サービス (改正) 法 (National Health Service Act 1973) であった。1972年地方自治体法はイングランドとウェールズの多くの地方自治体社会福祉部に多大な影響を与えた。地方の自治都市がカウンティに合併吸収されたり、都市圏の自治都市の所轄地域が増大したり、小規模なカウンティが合併されたり、大規模なカウンティは分割され

英国における地方自治体社会福祉部の組織構造の再構造化に関する一考察

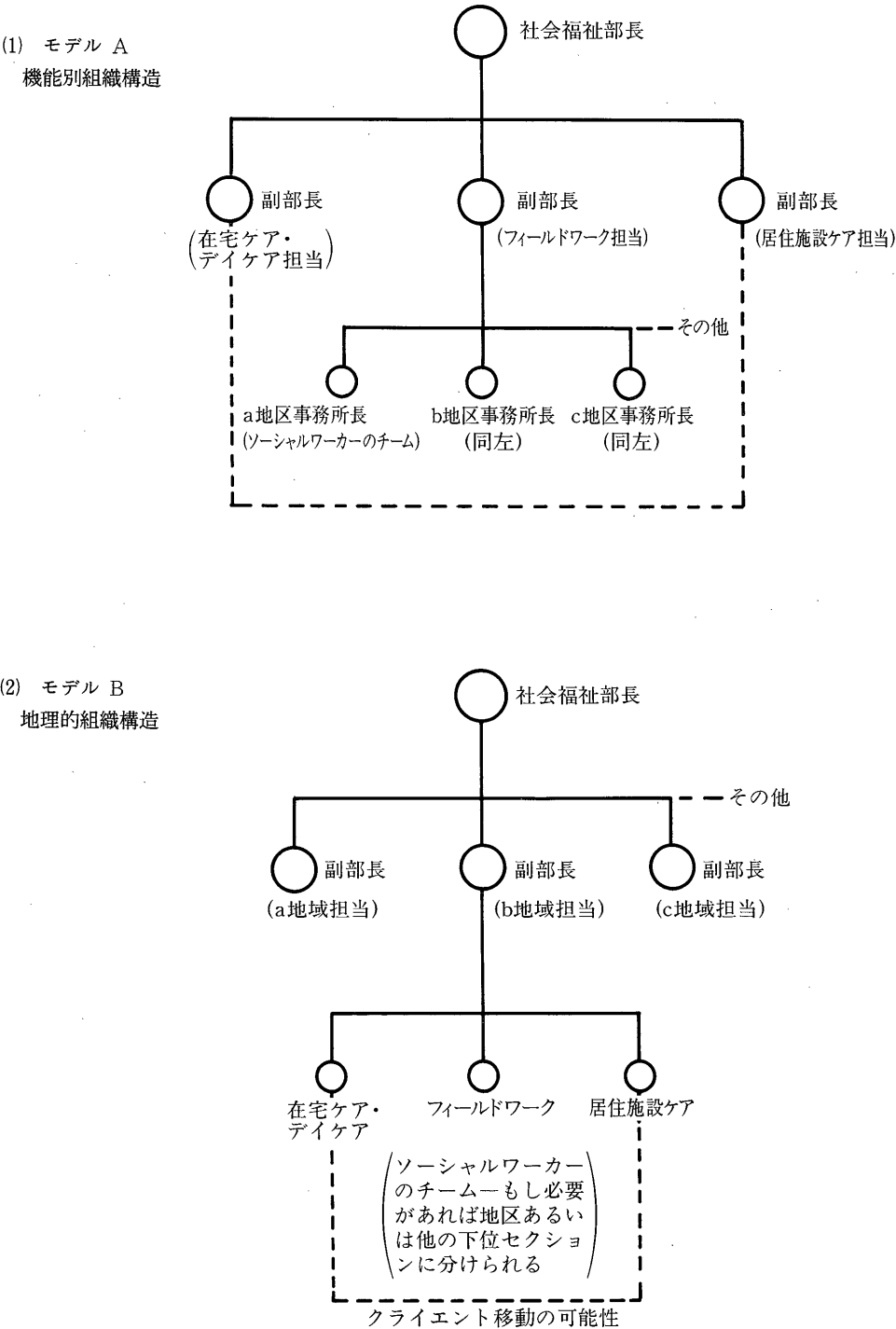


図1 社会福祉部組織構造の2大モデル  
(ブルネル大学社会福祉サービス組織研究所の分析による)

たり、様々な形で地方自治体の在り方が変更されたので、全く新たな地方自治体社会福祉部の創設、既存社会福祉部の所管区域の変更、職員異動や事務所移動というような大変動が生じた。それゆえ、未だ設置されて間もない社会福祉部の混沌状況がますます深刻化すると共に、一応完成させたばかりの組織構造に様々な側面での不都合が生じてきていた。

これに加えて、1973年国営保健医療サービス法の改正は、それまで国営保健医療サービスに所属していた病院ソーシャルワーカーを地方自治体社会福祉部の所属へと変更した。この変更は、保健医療サービスに従事していたかなりの数のソーシャルワーカーからは強く反対されたが、英国ソーシャルワーカー協会（British Association of Social Workers BASW）や地方自治体社会福祉部からは歓迎された。それは、この変更によってイングランドとウェールズにおいてもソーシャルワーク専門職の実務機関レベルでの統合が、国家直営の保護観察サービスを除いて、一応完成することになったからである。とはいっても、新たな専門職員群が、しかもほとんど専門職的に有資格のワーカーの一群が、未だ組織的に完全に固定しておらず、1972年法の大変動の余韻の残る地方自治体社会福祉部に大量に雇用されることになったのであるから、一難去ってまた一難という状況であった。

このような非常に波乱に満ちた経過をたどったにもかかわらず、地方自治体社会福祉部は、組織として着実に安定すると同時に拡大されていき、地方自治体の中では最大の部局として住民サービスに重要かつ不可欠な役割を果たしていくことになったのである。特に、新設直後の数年間は、サービス利用者が劇的に増大した事や担当大臣（キース・ジョーゼフ）のイニシアティブもあって、毎年毎年予算が飛躍的に増強されていった。この時期は、戦後英国の社会福祉サービスの黄金期と称され、現在でも語り草となっている。こうした黄金期には、社会福祉部が抱える諸問題が潤沢な予算のおかげで比較的顕在化することが少なかった。しかし、70年代半ばのオイル・ショックは予算に陰りをもたらし、それ以降は種々の側面から、諸問題が地方自治体社会福祉部に突き付けられることとなり、そうした事態への対応策の一環として、組織構造の再構造化への勢いが増してきたのであった。

### 3 地方自治体社会福祉部組織構造における再構造化のパターン

#### (1) 社会福祉部組織構造の再構造化を促した諸要因

前節で言及したような経済・政治的圧力の増大のゆえに、再構造化の気運が高まっていったことは事実であるが、1979年以降再構造化の速度が速まった原因の1つは、社会福祉部におけるフィールドワーク実務は「特殊専門的（specialist）方式、パッチに基づいた（patch-based）方式」のいずれがより優れているかという専門的論争への対応であった。周知のごとく、この論争は1982年のバークレー報告<sup>6)</sup>において最も明確かつ対照的に提示されている。こうした実務方式に関わる2つの極めて対照的な選択肢をめぐって、各地方自治体社会福祉部の施策志向

が刺激され、以下にふれるような様々な次元の諸要因に影響されて、何らかの形で既存の組織構造を新たな要請に対応するものとして再構造化しなければならなくなったのである。1983年に地方自治体社会福祉部組織構造の変化に関する全国規模調査を実施したケント大学社会福祉サービス研究所の報告<sup>7)</sup>によれば、再構造化を直接間接に促進した諸要因は、3つの次元から構成される以下のようなものであったという。1) サービス需要の変化—①社会傾向（人口高齢化、単親・失業率・犯罪率増加）②新たな法規（1983年精神衛生法による特殊専門的実務の再導入、1984年登録居住施設法による職員増）③児童ケア・スキャンダル（有資格熟練職員の児童ケア集中、コルウェル事件報告による児童虐待地域検討委員会設置、1975年オークランド事件報告による上級ソーシャルワーカーのモニター責任導入、ベクファド事件による基幹職階ワーカーの専門的知識欠如の暴露と特殊専門的研修の再導入提案）④他の諸機関の実務方式変更（保健医療における在宅ケア推進、裁判所の懲役刑方針の変更等）2) サービス供給に関わる諸要因—①資源展開（コミュニティケアや里親ケアの強調によるフィールドワーカーの負担増）②サービス実施規模の拡大（組織規模拡大、上級管理運営職員の負担増）③専門職主義（有資格職員増大、レベル3職階導入）④役割境界の不明瞭化（各諸機能間の関係の変化）3) 外部要因—①政治的価値選択（労働党の分権化・コミュニティ志向及び利用者評価・参加の推進、保守党のサービス効率重視と中間管理職削減）②実践知識の変化（居住施設から里親ケアへ）。このような諸次元の多様な要因が様々に結び付いて、本稿の冒頭に掲げたような現場の専門職員の危機感が高まるに至り、地方自治体社会福祉部へ圧力がかけられ、再構造化を試みさせるに至ったのである。

## (2) 社会福祉部組織構造の再構造化のパターン

では実際にどのような形で再構造化が実施されたのであろうか。1985年にケント大学社会福祉サービス研究所が68の地方自治体社会福祉部に関する調査報告<sup>8)</sup>を発表した。それは、全国的な状況を十分に代表していると考えられるので、以下にその概要を示して実情把握の一助としたい。

先ず地方自治体社会福祉部本局（headquarters）の組織構造に関してである。再構造化以前では、前節で言及したようにブルネル大学社会福祉サービス組織研究所が明確化した2大主要モデル（機能別組織構造と地理的組織構造）がほぼ支配的（80%以上）であった。しかし、クライアント集団別組織構造を採用していた所も12%ほどあった。地理的組織構造の採用は、大規模な、人口密度の低い保守的な地方自治体に多く見られがちであった。それに対して、機能別組織構造は小規模の、都市圏の地方自治体に多かった。調査対象のほぼ半数の地方自治体社会福祉部が再構造化を実施しているが、各地方自治体の特性（政治的傾向、人口密度・規模、都市性）と再構造化のパターンとの間には、明確な関連は見られない。再構造化の全般的傾向は、これまで支配的であった機能別組織構造から以下に略述する他の3つのパターンへと移っている、ということである。

表1 地方自治体社会福祉部本局の組織構造

(1) 再構造化以前の組織構造		(2) 再構造化後の組織構造	
機能別組織構造	42	機能別組織構造へ	3
地理的組織構造	13	地理的組織構造へ	9
クライアント集団別組織構造	8	クライアント別組織構造へ	6
その他	5	その他の組織構造へ	15
合計	68	合計	33

クライアント別組織構造は、18%の6地方自治体が採用している。多くの場合、その理由は新たな諸法規（精神衛生法、刑事裁判法、コミュニティケア重視通達）制定に影響を受けたり、対象者別の優先施策が導入されたり、この方式が他の諸方式よりも内部資源の配分により論理的な基盤を提供できるからであった。しかもこの方式では、より一貫性のある施策策定や資源の柔軟な活用、そして何よりも根拠のない諸機能間の障壁をなくすることが可能であった。次に、地理的組織構造を選択したのは27%（9地方自治体）であった。このうち5つは、労働党支配の地方自治体であった。地理的組織構造への再構造化は、同時に管理運営の分権（散）化（decentralisation）の推進という含みが伴っていたが、その理由は、上級管理運営職員の過重業務担当解消、地域にレベルにおける諸委員会設置を推進しようとする政治的決断およびパッチ方式の補完であった。もちろん、地理的組織構造に基づく分権（散）化は、分権（散）化を可能とする諸選択肢の1つに過ぎない。重要なことは、地理的組織構造に基づく分権（散）化と資源に基づく分権（散）化（resource-based forms of decentralisation）を区分することである。後者の場合、現場の管理運営上の枠組みを変えずに、資源配分に関する諸決定が公式により低い職階レベルで行われうるのである。第3の最大のグループ（45%）は、その他の範疇の再構造化を選択している。その15の地方自治体のうち13は、「財源の効率的活用」(value for money) という施策理念に基づく再構造化であり、多くはコンサルタントによる管理運営分析の結果、そうした方策を採用したが、上級管理運営職員数の削減および分権（散）化と権限委譲が顕著である。

さて続いて、現場のソーシャルワーカー・チームのレベルにおける再構造化の概要を見ると、以下のような傾向が観察されている。シーボーム再編成直後は、シーボーム報告の影響でジェネリック・チーム構造が支配的であった。しかし、地方自治体社会福祉部の設置直後から今日まで、ジェネリック・チーム構造はたえず他の選択肢（インテーク／長期ケース別チーム構造、クライアント集団別チーム構造、パッチを基盤にしたチーム構造）から挑戦を受け、かつその有効性について論争の焦点であった。ところで今日では、既に『ジェネリック実践という神話：ソーシャルワークにおける特殊専門化』<sup>9)</sup>で詳細に論証されているように、ソーシャルワーク界の焦点は「パッチ方式か特殊専門化方式か」(patch-based mode or specialist mode?) というところに移っている。この議論がチーム構造の在り方に多大な影響を与えつつあるといえる。



表2 地方自治体社会福祉部のチーム構造

(1) 再構造化以前のチーム構造		(2) 再構造化後のチーム構造	
クライアント集団別チーム	14	クライアント集団別へ	8
ジェネリック・チーム	32	パッチチームへ	5
混合チーム	17	ジェネリックチームへ	2
インターク／長期ケースチーム	2	分散化チームへ	3
合 計	65	合 計	18

パッチ方式はワーカーの地域への浸透が進み、インフォーマル・ネットワークを組み込めることが強みであり、特殊専門化方式では熟練度の向上や他機関からの信頼の確保が強調されている。表2—(1)は、回答を寄せた65の地方自治体社会福祉部のチーム構造を表わしている。表2—(2)は、再構造化を報告した社会福祉部の内訳である。再構造化の傾向は以下の3パターンが支配的である。44%がクライアント集団別チームへと変更している。表には出てきていないが、この他7つの地方自治体社会福祉部が、「潜行的」(creeping)特殊専門化をクライアント集団別に進行させている。次に、28%がパッチ方式によるチーム構造へと変更している。このパッチ方式志向には、分権(散)化志向が関わっている。第3は、パッチ方式によらず地区チームへと分散化させたチーム構造である。

以上の事実から以下のような3つの結論が導き出されている。先ず第1に、組織構造の再構造化の過程は、地方自治体社会福祉部全体にわたるものではなく、一方では上級管理運営(職員)、他方ではフィールドワーク・チームに限定されていることが多い、ということである。第2に、(これは非常に重要な結論であると筆者には感じられるが) サービス体系の分権(散)化の必須条件とパッチ方式によるソーシャルワークの必須条件とを、明確に区別する必要がある、ということである。しばしばこれらの2つの要素は混じり合っているが、調査結果の示すところでは、それらは明らかに別のものである。分権(散)化は地理的な性格を持つかもしれないし、資源をコントロールする権限を組織内のより低い職階レベルに委譲することを意味するかもしれない。実際、多くの地方自治体社会福祉部では、パッチ方式を採用することなく分権(散)化を行ってきたのである。そして、クライアント集団別の特殊専門化方式を採用している社会福祉部においても分権(散)化は明瞭に見られる。同様に、多くの地域において、パッチ方式の採用が資源をコントロールする権限の分権(散)化の進行と関連しているという証拠は存在していなかった。第3に、「パッチ方式か特殊専門化方式か?」という論争は、余りにも単純化されたレベルで行われていることが多いということである。実際のところ、地方自治体のうちには、両方の方式を同時に考慮した組織構造を採用して再構造化を推進し、実現しつつあるところもある。筆者の乏しい知識でも、ウェールズのウエスト・グラモーガン社会福祉部<sup>10)</sup>がそうであることを知っている。

以上、簡潔にはあったが、1980年代初頭における地方自治体社会福祉部の組織構造の再構

造化の概要を探ると共に、それに伴う若干の問題点の整理をすることができた。そこで、次章では、シーボーム再編成以降上記のような再構造化に類する組織構造改革を既に1度経験し、1986年から現在に至るまで1990年代に向けた新たな再構造化に取り組んできて、かなりその構想が明確化しているコベントリ市社会福祉部をケースとして取り上げ、1988年における社会福祉部組織構造の再構造化作業の概要に迫ってみよう。

#### 4 コベントリ市社会福祉部の再構造化構想

現在コベントリ市社会福祉部は、1990年代に向けて、1972年以降今まで続いてきた組織構造を「クライアントのニーズに敏感かつ効果的に対応すべく」<sup>11)</sup>再構造化する作業に取り組んでいる。再構造化のための構想を施策文書として作成し、まず管理運営職に配布して意見を求め、次に社会福祉部職員全体により詳細かつ具体的な再構造化構想文書を配布して意見を求めると共に、各職員が再構造化に伴って職務上どのような変化を被るかということについて認識させようと試みている。以下では、その再構造化構想文書『利用者への接近—1990年代の管理運営』<sup>12)</sup>(1988年)に基づいて、同市の再構造化構想の概要を背景となる諸問題、再構造化の原理、具体的対応策の視点から垣間見ることにしよう。先ずそれに先立って、現行の組織構造を一瞥しておこう。図2がその概略である。シーボーム再編成直後の機能別組織構造の欠陥を解決するために、1972年には既に現在の16の小地区チーム(districts teams)を基盤としたフィールドワークと居住施設ケアと在宅ケアを統合した組織構造が出来上がっていた。これは偏に初代社会福祉部長であったトム・ホワイト氏(現在 National Children's Home のソーシャルワーク部長)の先見の明によるのであり、現在多くの地方自治体社会福祉部が構想している分権(散)化された組織構造の先駆けとして評価されるものであった。しかしながら、既に16年間を経過して、様々な背景から再構造化が要請されるようになってきているのである。この作業に全面的責任を負っているのは、1986年に2代目の社会福祉部長となったマーチン・ブラシントン氏である。

(1) 再構造化が要請されるようになった全般的状況について、現部長は次のように説明している。「我々が経験するところでは、ほぼ大多数の状況において、管理運営上の権限はサービス実施場面から余りにも掛け離れ過ぎており、より地域に近いレベルにおいては非効率的に広い範囲にわたっており、全体的に余りにも複雑になり過ぎている。それに加えて、地域に近いところで行使される権限のレベルは、コミュニティの様々なニーズを代表したり、あるいは十分にそれらへ対応できるほど、十分な力を与えられていないのである。」<sup>13)</sup>

(2) さらに、現在の組織構造に伴う諸問題を以下のように指摘している。①資源活用の効率を高めようとする期待感が益々強くなっていく雰囲気の中で、利用者のニーズと需要がますます強調されるようになってきている。マネージャー達はかつて無かったほどに利用できる資源

# 英国における地方自治体社会福祉部の組織構造の再構造化に関する一考察

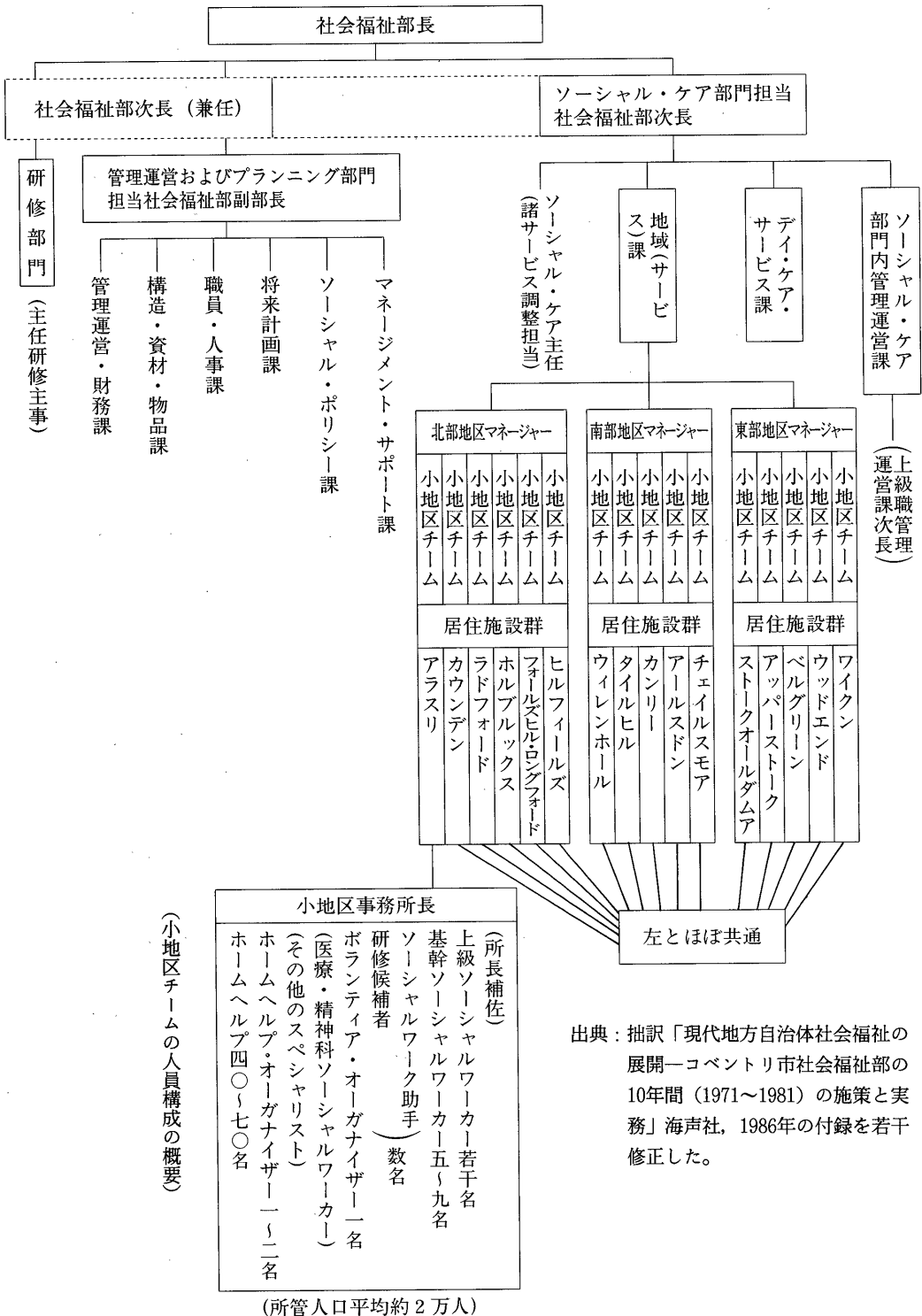


図2 1972年～1988年におけるコベントリ市社会福祉部の管理運営組織構造

の有無とクライアントの需要の谷間で圧迫されている。②経験の浅いマネージャーや中間マネージャーは、様々なレベルにおける多様な実務経験を提供しないような組織構造に閉じこめられている。③責任範囲や応答性の故に、余りにも多くの諸問題が本局の職員に解決を求めて送られてくる。④意思決定に対する現場レベルでの責任範囲や応答性が一貫していないので、サービス実施上の諸決定に小地区事務所をいつ関与させるべきかということについて、現場マネージャー（小地区事務所長）は不安感を抱いている。そのために、手続上の指針が非常に多く作成されているが、これは役にも立つがかなり業務の妨げにもなっている。⑤管理運営の役割が不明確なことは実務従事者に悪影響を与えうるし、クライアントに対する専門職的応答性への彼等の期待感を抑圧することにもなりうる。⑥既存の中央集権的組織構造は、民間セクターや他の公的諸機関との合同事業に対する現場のイニシャティヴを損なっている。⑦現在の組織構造では、利用者のサービス評価を確認あるいは活用する実地的な機構が存在しない。この事は、私的セクターや民間セクターの成長に伴って利用者の選択する権利が益々強くなるとすれば、誠に由々しき問題となる。

(3) 以上のような諸問題を解決するために新たに再構築された組織構造が提案されたが、その組織構造がどのようにして問題解決に資するのであろうか。新たな組織構造は、次の3つの原理に基づいている。①サービス実施レベルにおける管理運営を分権（散）化—decentralisation—すること。②利用者に影響を与える諸決定の権限を利用者と直接接触する職員に委任—delegation—すること。③ポリシーの開発、再検討、モニターリングは本局で行うこと。このような諸原理が実際の組織構造にどのような形で応用されるのか、『利用者への接近—1990年代の管理運営』では、上記の3原理に対応して以下のような3つの実際の仕組みがそれぞれ提案されている（図3参照）。

(4) まず第一には、セクター（sectors）と呼ばれる地理上の新たな区分において、フィールドワーク、在宅サービス、デイケア、居住施設ケア、病院ソーシャルワークを統合し、分権（散）化したマネージャーがその全責任を負う仕組みを導入する。新たに提案された組織構造は、クライアント・サービスの全側面を統合するものであり、それらを分権（散）化した管理運営上のコントロールの下に置いている。統合されたサービスのグルーピングは、地域のニーズに対処するために利用可能な包括的な範囲の資源を現場の管理運営職員が持ちうるように、かなりな範囲の諸サービスを結び付けたものである。既存の地区（areas）という区分は、余りにも大規模すぎて、敏感かつ地元のニーズに見合った望ましい方法でコントロールすることができない。他方、既存の小地区（districts）という区分は、小規模すぎて、十分な範囲の資源を包含することができない。したがって、これら両者とも、地元のニーズに密着した有効な将来計画の策定には不適切である。とはいっても、地区や小地区という基本構造や地理的区分を大巾に変更することは望ましくない。それゆえ、現在16ある小地区チームと小地区事務所を組み合わせ、諸サービスを10のサービス実施セクター（operational sectors）に分けて提

英国における地方自治体社会福祉部の組織構造の再構造化に関する一考察

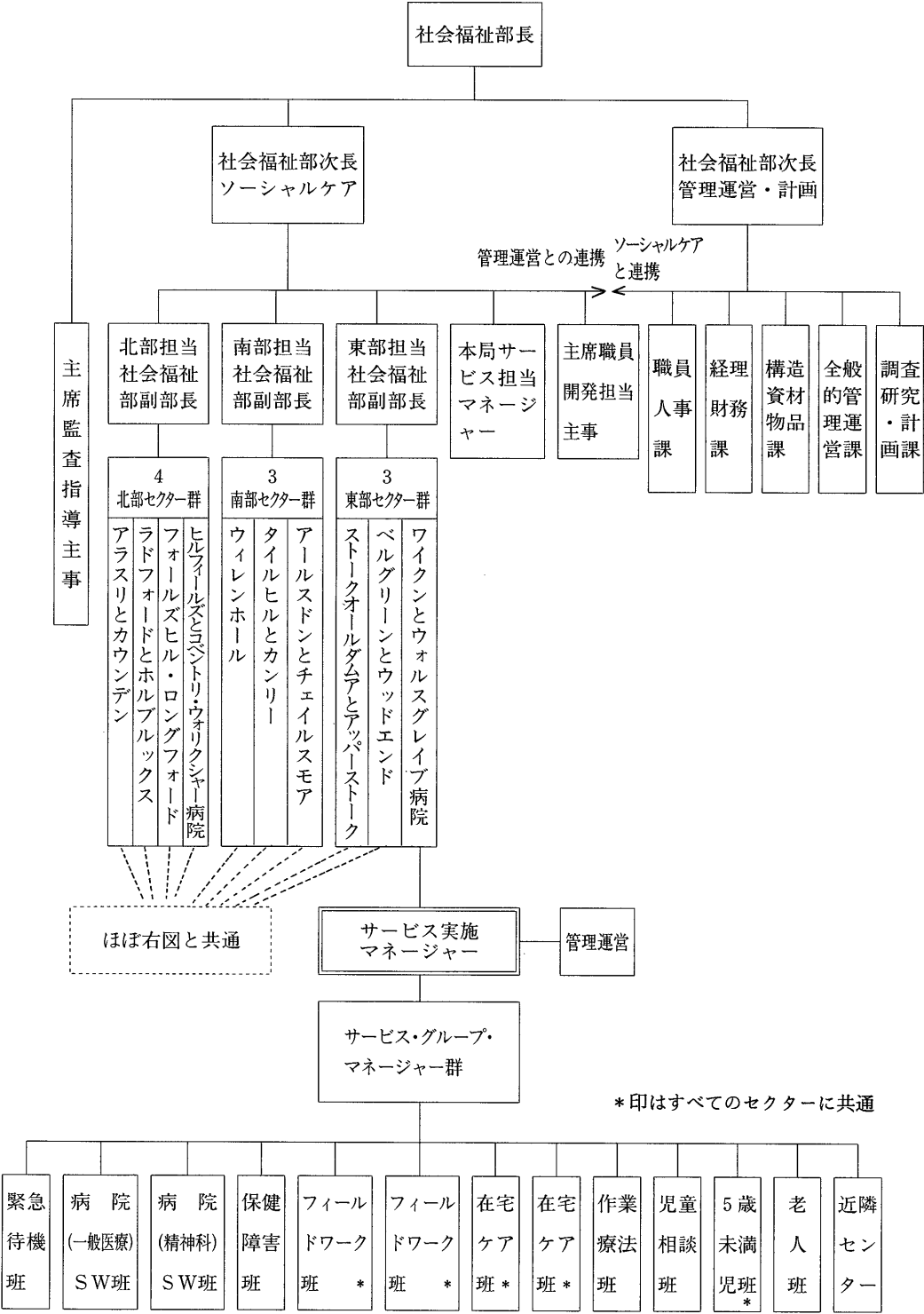


図3 1990年代におけるコベントリ市社会福祉部の管理運営構造 出典：註12

供するという仕組みを考案したのである。既存の小地区事務所は全て存続するし、全ての小地区チームもそのまま残り、これまでと同じ所管範囲を担当するが、小地区チームの多くは、サービス実施セクターを構成するために隣接する小地区と連携することになる。そして、このサービス実施セクターはまた、そのセクターに属する社会福祉部のその他の諸資源及び病院ソーシャルワークチームを含むことになる。各々のサービス実施セクターは、地元を拠点として働くサービス実施マネージャー（operational services manager 図3の二重枠）が管理運営する。以上が、再構造化された新たな組織構造の中核的部分である。

(5) 新たな組織構造では、利用者に密接した最高度の意思決定あるいは意思決定へのアクセスが許容されるような仕方で、地元に密着した諸サービスの日常的管理運営が提供される。10のセクターの内部において、個々のサービス諸制度（establishments）は、意味あるサービス別グルーピング（図3の最下段の枠）を造るために相互に結び付けられることになる。これらのグループはそれぞれサービス・グループ・マネージャーが最高責任者となり、サービス実施マネージャーに対してそれぞれ担当するサービスの管理運営と開発の責任を負う事になる。通常、こうしたサービス別グルーピングは、サービスの類型（例えば、ある小地区チームのソーシャルワーク・サービスが一つのユニットになる）あるいは特定のクライアントを対象とする一定範囲の諸サービス（例えば、老人のための居住施設ケア、デイケア・サービスのグループ）に基づいて行われる。本市社会福祉部にある既存の権限委任に関する取り決めは、クライアントと接触している職員による的確な意思決定を奨励するために、あるいはもし現場での意思決定が可能でない場合には、適切な意思決定者に直接接触できるようにするために、修正される。

(6) 以上の諸変更は当然ながら、本市社会福祉部本局（central office）の機能の変更を余儀無くさせる。既存の3つの地区は「ディヴィジョン」と名称が変更され、北部（North Division）、東部（East Division）、南部（South Division）となる。それぞれのディヴィジョンが、3ないし4のセクターを包括することになり、各セクターのサービス・グループ群をコントロールするサービス実施マネージャーを所管することになる。その結果、本局の上級管理運営職（senior managers）は、サービス実施現場の管理運営から離れて施策の開発、調整、モニタリング（policy development, co-ordination and monitoring）を担当することになる。各ディヴィジョンは1名の副部長が責任者となり、施策開発の機能はクライアント集団別の特殊専門的志向による3つの主要なグルーピング（すなわち、児童・家族ケア、保健・障害、老人ケア）に分けられる。各副部長は、担当するディヴィジョンにおける諸サービスの手順の監督に責任を持つと共に、施策開発主事に支援されながら上記の3つのクライアント集団のうちの1つにおける施策開発業務に責任を負うことになる。それゆえ、各副部長は自らの担当業務全体に関連して連携して働く職員チームを抱えることになるであろう。そのチームは3名ないし4名の現場に分散したサービス実施マネージャー、当該ディヴィジョン担当の児童ケアコーディネーターおよび副部長が担当するクライアント集団の施策開発主事から構成されるであろう。

う。今回のような組織構造の再構造化の主要目標の1つは、意思決定の権限を出来るかぎり利用者に近接した現場（point）に委譲することである。こうした権限委譲を確実に成功させ、本市のいずれにおいても一貫したサービス提供水準を保つためには、強力なサービス評価、監査、再検討のシステムの存在が不可欠となる。このために、主席監査指導主事（Principal Inspector）というポストを新たに導入しなければならない。

以上簡潔にコベントリ市社会福祉部の再構造化構想を眺めてきたが、こうした構想を策定する作業が、前述の諸要因と共に、日常的なサービス提供実務の在り方の不備欠陥をいかに克服するかという専門職的視点から、数年間に亘って着々と進められてきたことに我々は驚嘆させられ、かつソーシャルワーク専門職のエートスが地方自治体社会福祉部の現場（管理運営場面をも含めて）にここまで浸透していることを羨ましく思う。こうした組織構造の変更は、ただ単に組織の形を変えるというだけではなく、社会福祉サービスを提供する水準そのものと密接不可分の関係にある。利用者のニーズに対応した十分なサービスを最も敏感かつ効率的に提供するために、最大限のコミットメントを行うことが、コベントリ市社会福祉部のモットーである。そのためにあらゆる側面からサービス実施体制を絶えず見直すことが要請されてくる。そういう意味では、今回の組織構造再構造化作業も社会福祉部の所管業務に内在する当然かつ不可欠なオペレーションであるといえよう。こうしたことが地方自治体部局で当然のこととなっている背景には、他の諸要因と共に、地方自治体社会福祉部部長（Directors of Social Services）に高い専門性があるからであろう。全ての社会福祉部部長はソーシャルワークの専門職資格を有している。彼等は地方自治体上級管理職というよりも有資格ソーシャルワーカーとしてのアイデンティティの方をより強くもっている（この辺の事情については別稿に譲る）。それゆえに、コベントリ市社会福祉部部長が、『コベントリ市社会福祉部の基本理念』（Vision for Coventry Social Services, 1987）という施策文書の冒頭に、「1990年代にはコベントリ市社会福祉部は、英国で最も優れた社会福祉部になるであろう」<sup>14)</sup>と宣言することが出来たのである。

## 5 結 語

英国における地方自治体社会福祉部の組織構造の再構造化を、単純に分権（散）化（分権多元主義という大袈裟な訳語あるが）＝パッチシステムという図式で把握している関係者が、我が国には多い。それは1つには、ハドリーらが矢継ぎ早に刊行するパッチ方式による分権（散）化を実施したノーマントン<sup>15)</sup>やウエスト・サセックス<sup>16)</sup>の再構造化に関する報告書およびパークレー報告第2多数派報告の影響であろう。しかし、ことはそんなに単純ではない。その理由の一端は、ケント大学社会福祉サービス研究所の調査報告の結論において、明確に示されている通りである。確かに、分権（散）化は、ブリストル大学高等都市問題研究所の研究に示され

ているように、「現在では既に流行 (fad) ではなく、傾向 (trend) となってきた<sup>17)</sup>」。しかし、同研究で言及されているように、分権(散)化とサービスの民主化(democratisation)は常に一致するとは限らない。パッチ方式で分権(散)化を進め、住民参加やボランティア・インフォーマル・ネットワークの動員が可能になるとしても、それを逆手に取り、公的責任で当然行うべき業務範囲が私的責任として住民に押し付けられてしまう可能性は強い。サッチャー主義は明確にその立場に立っている。

また、分権(散)化は、単に地方自治体社会福祉部内の問題であるのみならず、地方自治体の他の諸部局のサービス、ひいては国営の諸サービス(特に保健医療)との関連においても、様々な問題を提起する。例えば、イズリントンにおける近隣住区センターを基盤とした分権(散)化は、社会福祉サービスのみならず住宅サービス、環境保健サービス、建築関連サービス、コミュニティ・ワーク、福祉権サービスを統合した形で実現されている<sup>18)</sup>。さらに、この分権(散)化に基づく「パッチ方式あるいはコミュニティ・ソーシャルワーク」を通じて推進されようとしているジェネリシズム原則の拡大・徹底の問題も、重要である。ケント大学調査が見出だしているように、地方自治体社会福祉部の現場ではジェネリック・チーム構造が不都合をきたし、クライアント集団別の特殊専門分化へ向かう傾向が実質的に高まりつつあるにもかかわらず、何ゆえにジェネリシズムの拡大・徹底を具体化するパッチやコミュニティ・ソーシャルワークが強調されつつあるのであろうか。これは、実にソーシャルワークの定義そのものに関わる根源的問題を提起しているといえよう。

コベントリのケースからは、英国地方自治体社会福祉部の機関としての専門性の一端が垣間見れるのではなかろうか。サービス水準とそれを提供する組織構造的枠組の在り方は密接に関連している。地方自治体社会福祉部の組織構造は、サービス水準改善のためにはいつまでも固定されたものであり得るはずがない。ちょうど、社会福祉サービス (personal social services) の特性が、個々人のニーズに対応して個別化されて提供されることにあると同様に、社会福祉部の組織構造も社会の要請やサービス水準改善のためには柔軟に再構造化ができるような特性を備えていなければならない。専門職としてのアイデンティティが確立している職員が管理運営している専門的機関とはそういうものではなかろうか。そういう意味で、この英国の地方自治体社会福祉部組織構造の再構造化問題は、我が国の地方自治体福祉担当部局の組織構造および職員の専門職性を厳しく評価する1つの観点を突き付けているといえるかもしれない。

#### 註

- 1) Cypher J. (1979), *Seebohm across three decades*, BASW, 1.
- 2) Seebohm Report (1968), Report of the Committee on Local Authority and Allied Personal Social Services, Cmnd 3703, HMSO.
- 3) Kilbrandon Report (1964), Report of the Committee on Children and Young Persons (Scotland), Cmnd 2306, HMSO.



- 4) Leonard P. (1970), Comment-A new social service? Social Work-Vol. 27, No. 2, April.
- 5) Rowbottom et al (1974), Social Services Departments, Heineman, 67, 74 によるブルネル大学社会福祉サービス組織研究所が明確化したモデルである。
- 6) Barclay Report (1982), Social Workers : Their Role and Tasks, National Institute for Social Work, 小田兼三訳『ソーシャルワーカーの役割と任務』全社協出版部, 1984年。
- 7) Challis D. and Ferlie E. (1986), Changing Patterns of Fieldwork Organisation : The Headquarters View, British Journal of Social Work, 1986-16, 182-186.
- 8) Challis D. and Ferlie E. (1985), Social Services Departments : Changing Patterns of Fieldwork Organisation, Personal Social Services Research Unit, Univ. of Kent at Canterbury, 以下はその要約および自由な引用である。
- 9) Challis D. and Ferlie E. (1988), The Myth of Generic Practice : Specialisation in Social Work, Journal of Social Policy Vol. 17, No. 1. Cambridge Univ. Press.
- 10) County of West Glamorgan SSD (1984), Proposals for Decentralisation, 10.
- 11) Coventry SSD (1987), Vision for Coventry Social Service, に示されている同社会福祉部の基本理念の主要なものの一つ。
- 12) Coventry SSD (1988), Close to the Customers-Management for the 1990's, Department Brief.
- 13) Ibid 1.
- 14) Coventry SSD (1987), op cit.
- 15) Hadley R. and McGrath M. (1984), When Social Services are local=The Norman-ton Experience, DHSS, Allen and Unwin.
- 16) Hadley R., Dale P. and Sills P. (1984), Decentralising Social Services-A Model for Change, Bedford Sq. Press/NCVO.
- 17) Hogget P. and Hambleton P. (1987), Decentralisation and Democracy-Localising Public Services, Univ. of Bristol School for Advanced Urban Studies Occasional Paper 28, 3.
- 18) Rea Price J. (1987), And though it in the centre sit..., Social Services Insight 15 MAY, 13.